LE POINT EN RECHERCHE

Mai 2004

Série socio-économique 04-026

STRATÉGIES DE PRÉSERVATION DU PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS DANS L'AGGLOMÉRATION URBAINE DE VANCOUVER

INTRODUCTION

Cette étude a pour objet de déceler et d'étudier divers outils pouvant servir à préserver le parc actuel de logements locatifs et de déterminer ceux qui offrent le plus de possibilités aux fins de la préservation du parc de logements locatifs dans l'agglomération urbaine de Vancouver.

On reconnaît de plus en plus la nécessité de préserver le parc de logements locatifs existant dans l'agglomération urbaine de Vancouver puisque ce parc a un rôle essentiel à jouer dans le dossier du logement abordable. On constate également que la question de la préservation du parc actuel de logements locatifs va prendre de l'importance à mesure que le parc vieillit et que l'économie s'améliore et accroît les besoins en réaménagement.

Même si l'on a enregistré récemment des activités de construction de nouveaux logements locatifs dans l'agglomération urbaine de Vancouver, la plupart des logements rénovés sont des logements locatifs haut de gamme. Dans ce contexte, et compte tenu du nombre insuffisant de nouveaux logements sociaux, la préservation du parc actuel de logements abordables prend une importance capitale.

MÉTHODE

La méthode utilisée pour cette recherche comprenait plusieurs étapes, notamment :

- une recherche sélective de documentation visant à déterminer les outils et les initiatives en usage aux États-Unis et au Canada pour préserver le parc actuel de logements locatifs;
- des entrevues auprès de personnes-ressources clés faisant partie d'administrations locales aux États-Unis (San Francisco, San Diego, Seattle et Portland) pour tirer parti des initiatives relevées dans la documentation examinée;
- des entrevues auprès de planificateurs et d'inspecteurs municipaux clés de six villes dans l'agglomération urbaine de Vancouver, de personnes-ressources de trois compagnies différentes qui possèdent et gèrent des logements locatifs, la B.C. Apartment Owners and Managers Association, ainsi que l'organisme B.C. Housing;
- un atelier regroupant des intervenants de l'agglomération urbaine de Vancouver, notamment quelque 25 représentants d'administrations locales, du gouvernement de la Colombie-Britannique, de la SCHL, du secteur privé et des organismes communautaires.

LIMITES DE L'ÉTUDE

En lisant ce rapport, il faut garder à l'esprit que la plupart de l'information a été obtenue au moyen d'entrevues et d'un atelier réunissant un nombre limité de personnes. Il ne s'agissait donc pas d'un projet de recherche quantitatif et il ne portait pas sur la collecte de données auprès d'un large échantillon aléatoire pouvant être considéré comme représentatif de la population en général. Par conséquent, on ne saurait interpréter les opinions exprimées comme étant représentatives de ce que pensent les administrations locales, les propriétaires-bailleurs, les groupes communautaires et autres intervenants du milieu du logement locatif. L'information recueillie auprès des participants à cette étude reflète leurs observations et leurs opinions, qui peuvent différer de celles d'autres professionnels ou experts n'ayant pas participé à l'étude. Les recommandations formulées dans ce rapport, bien qu'elles reposent sur une étude

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

63576

documentaire, des entrevues auprès de personnes-ressources clés et d'un atelier mettant à contribution des intervenants, reflètent le point de vue de l'équipe chargée de l'étude.

PRINCIPALES CONSTATATIONS - OUTILS POUR PRÉSERVER LE PARC ACTUEL DE LOGEMENTS LOCATIFS DANS L'AGGLOMÉRATION URBAINE DE VANCOUVER

Ce rapport présente une gamme d'outils utilisés en C.-B., dans d'autres régions du Canada et aux États-Unis pouvant servir à préserver le parc de logements locatifs existants dans l'agglomération de Vancouver, à savoir :

Planification et politique

Les outils de politique et de planification peuvent servir de guide à la prise de décisions au niveau local. Par exemple, les énoncés dans les plans communautaires officiels, les plans de logements, les plans sociaux et les plans de quartiers peuvent fournir une orientation précise afin d'aider à préserver le parc de logements locatifs existants. Le contrôle du parc existant peut aussi apporter un contexte pour la planification et l'élaboration de politiques appropriées en vue de préserver le parc de logements locatifs existants.

Règlements relatifs aux normes d'entretien

Les règlements relatifs aux normes d'entretien sont pour les administrations locales un outil utile permettant d'exiger la réparation des logements locatifs. Les planificateurs et les inspecteurs municipaux ont noté que la plupart des logements locatifs existants sont bien entretenus et les problèmes qui surviennent sont habituellement réglés assez rapidement. Par contre, on a remarqué qu'il existe encore un certain nombre de propriétaires posant problème en raison de difficultés dans leurs immeubles; lorsqu'il faut prendre des mesures pour faire appliquer les règlements en vigueur, le processus peut prendre du temps. De plus, l'attention accordée aux règlements relatifs à l'entretien consiste à s'assurer que seules les normes minimales sont maintenues, et les municipalités ne possèdent pas toutes un règlement relatif aux normes d'entretien.

Plusieurs suggestions ont été avancées pour améliorer l'efficacité des règlements relatifs aux normes d'entretien. Ainsi, on propose de modifier les lois actuelles afin de procurer aux municipalités davantage de moyens exécutoires, de fournir de meilleures possibilités de formation en ce qui concerne l'entretien et d'inciter les propriétaires à bien entretenir leurs bâtiments en imposant, par exemple, des amendes plus élevées à ceux qui contreviennent aux règlements, une hausse de l'impôt foncier visant les immeubles mal entretenus et des frais supplémentaires aux propriétaires qui exigent plus souvent que la moyenne l'intervention des services municipaux.

Contrôle des conversions

On considère généralement que le contrôle des conversions est un outil efficace pour prévenir ou réglementer la conversion des logements locatifs à d'autres usages (p. ex. conversion de logements locatifs en logements de propriétaires-occupants ou en propriétés commerciales). Dans la plupart des municipalités, peu de conversions ont été autorisées.

Les planificateurs ont fourni des réponses variables lorsqu'on leur a demandé de commenter la possibilité d'accorder aux administrations locales le pouvoir d'exiger que les propriétaires-bailleurs/propriétaires fournissent un logement de remplacement ou des indemnités compensatoires pour pouvoir procéder à des conversions. Certains estimaient l'idée intéressante, mais d'autres se demandaient comment traiter avec les locataires si les conversions étaient autorisées et comment déterminer le montant approprié des indemnités comme condition d'une conversion. Ils ont également demandé s'il devait incomber aux propriétaires-bailleurs de fournir des logements de remplacement.

Politiques relatives à la démolition

Parmi les représentants municipaux ayant participé aux entrevues, ceux qui appliquent des politiques relatives à la démolition jugeaient qu'elles étaient efficaces, même si certains pensaient qu'elles seraient encore plus dissuasives si les droits exigés étaient supérieurs. Cependant, on se préoccupait du fait qu'interdire les démolitions pouvait aller à l'encontre du but recherché, puisque de nombreuses copropriétés nouvellement construites sont en fin de compte louées. On se demandait également quel était le pouvoir des administrations locales aux termes du Local Government Act pour empêcher la démolition des logements locatifs.

À la question de savoir s'il fallait accorder aux administrations locales le pouvoir d'exiger des propriétaires-bailleurs/propriétaires de fournir du logement de remplacement ou des indemnités compensatoires, comme condition d'une autorisation de démolition, certains planificateurs municipaux jugeaient l'option assez intéressante, mais craignaient une fois encore une atteinte aux droits des propriétaires fonciers privés.

Zonage : règlements et incitatifs

Les participants à cette étude ont exprimé leur soutien à des mécanismes de zonage servant à préserver le parc de logements locatifs existants et à produire de nouveaux logements. Ils ont indiqué que l'on pouvait empêcher la présentation de demandes de modification de zonage en maintenant de façon constante un zonage de faible densité dans les secteurs résidentiels où se trouvent des ensembles collectifs.

Programmes gouvernementaux

Il a été établi que les programmes du gouvernement fédéral sont un moyen efficace et rentable d'encourager la réhabilitation des logements locatifs existants, au moyen de subventions ou de prêts. Les participants se sont dits en faveur de programmes qui pourraient procurer des fonds aux propriétaires-bailleurs pour réparer leurs logements selon des normes minimales de santé et de sécurité [tels que le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL)] et permettre aux municipalités et aux sociétés de logement sans but lucratif d'acquérir et de réhabiliter des logements locatifs du parc existant. Le Programme de logement abordable, bien que reconnu comme pouvant servir à réhabiliter le parc de logements, sert plutôt à l'heure actuelle à créer des logements neufs et abordables et des logements en milieu de soutien pour les personnes âgées.

Incitatifs fiscaux

Les propriétaires-bailleurs et plusieurs autres participants ont indiqué qu'ils soutenaient la modification du système d'imposition fédéral afin de créer un climat favorable aux investissements dans le logement locatif. D'autres ont exprimé la nécessité de poursuivre la recherche pour étudier les implications.

Certains propriétaires-bailleurs estimaient que si le gouvernement imposait moins fortement l'industrie, le secteur privé produirait davantage de logements locatifs. Ils pensaient en outre qu'une offre suffisante de logements locatifs encouragerait les propriétaires-bailleurs à entretenir leurs logements pour être concurrentiels sur le marché. Ils étaient aussi favorables à des changements autorisant le report de la taxe sur les gains en capital et la récupération de la DPA lors du réinvestissement dans le logement locatif ainsi qu'à la possibilité de considérer les petits propriétaires-bailleurs comme de petites entreprises afin qu'ils obtiennent le taux d'imposition qui leur est applicable.

Par contre, les participants ont fait remarquer que rien ne peut garantir que la modification du régime fiscal entraînera une augmentation de l'offre de logements ou davantage de mesures d'entretien dans les logements locatifs existants. En outre, les incitatifs fiscaux sont moins efficaces que les programmes de dépenses directes et les gouvernements moins aptes à contrôler ceux qui en bénéficient.

Outils de financement

Les participants à cette étude se sont intéressés à plusieurs outils de financement utilisés dans des marchés comparables à celui de l'agglomération de Vancouver, notamment :

- un droit mobilier semblable à celui qui est prélevé par la Ville de Seattle;
- un programme américain de crédits d'impôts mobiliers pour les personnes à faible revenu – ou un type d'outil semblable adapté au marché canadien;
- des prêts directs du gouvernement;
- des dispositions législatives habilitantes pour offrir aux municipalités la possibilité d'imputer des droits sur les coûts d'aménagement, afin de s'attaquer aux problèmes de logement locatif.

Acquisition et réhabilitation par les municipalités et les organismes de logement sans but lucratif

Les participants à cette étude ont indiqué qu'ils étaient en faveur de l'acquisition et de la réhabilitation des logements locatifs existants par les municipalités et les organismes sans but lucratif, comme moyen de préserver le parc. Cette approche présente notamment l'avantage qu'en cas de réaménagement éventuel, le public (p. ex. une municipalité ou une société sans but lucratif) plutôt qu'un propriétaire privé pourrait profiter des avantages d'une densité accrue à l'avenir.

Par contre, les participants se demandaient si cette démarche était valable lorsque la perte d'un immeuble locatif n'était pas imminente, en raison d'une conversion ou d'une démolition. On a fait remarquer que cette opération pouvait s'avérer coûteuse, car lorsqu'un organisme gouvernemental ou un organisme sans but lucratif achète un immeuble de logements locatifs existant, on s'attend à ce qu'il soit restauré selon certaines normes. Ce genre d'opération exige des fonds; si l'acheteur doit recouvrer le coût en augmentant les loyers, les locataires existants pourraient éprouver des difficultés.

Éducation et information

Dans ce rapport, on recommande l'affectation de ressources additionnelles pour informer à la fois les propriétaires et les locataires de leurs droits et de leurs responsabilités et encourager ainsi une approche préventive à l'entretien de la propriété.

RECOMMANDATION

On recommande dans ce rapport que tous les outils relevés pendant l'étude soient envisagés dans le contexte d'une stratégie globale visant à promouvoir l'entretien et la préservation des logements locatifs dans l'agglomération urbaine de Vancouver. On préconise en outre la mise en œuvre d'une stratégie coordonnée de préservation de ce parc de logements, appelant la participation de tous les ordres de gouvernement, du secteur privé et des organismes communautaires.

Directeur de projet : Tan Crombie

Consultants pour le projet de recherche :
Tenants Rights Action Coalition

Ce projet a été réalisé (ou : réalisé en partie) grâce au soutien financier de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) dans le cadre de son Programme de subventions de recherche, subventions qui sont octroyées au terme d'un concours annuel. Les idées exprimées sont toutefois celles de l'auteur (ou : des auteurs) et ne représentent pas la position officielle de la SCHL. Pour en savoir plus sur ce programme, visitez le site Web de la SCHL à **www.schl.ca** ou communiquez avec l'agent de projets, Recherche d'initiative privée, par courriel, à erp@cmhc-schl.gc.ca, ou par la poste à : Agent de projets, Recherche d'initiative privée, Programme de subventions de recherche, Division de la recherche et des politiques, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 700 chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.